

## التكييف القانوني لتقرير أداء الموظف العام دراسة تحليلية مقارنة

م.م. گوران إبراهيم محمد

[Goran.im.abdullah@spu.edu.iq](mailto:Goran.im.abdullah@spu.edu.iq)

المعهد التقني بکرجو، جامعة السليمانية التقنية

أ.د. مصطفى رسول حسين

كلية القانون، جامعة السليمانية

[Mustafa.hussian@univsul.edu.iq](mailto:Mustafa.hussian@univsul.edu.iq)

### The Legal Conditioning of Public Employee Performance Reports

#### A Comparative Analytical Study

Goran Ibrahim Mohammed

Karjo Technical Institute, Sulaimani Polytechnic University

Prof. Dr. Mustafa Rasul Hussain

College of Law, University of Sulaimani

گونجاندىنى ياسايى بۆ راپورتى ليهاتويى فهرمانبهرى گشتى

ليكوئينه وهيهكى شيكارى بهراوردكاريه

تويژه: گوران نيبراهيم محهمد

پهيمانگاي تهكنيكي كارجو، زانكوى پوليتهكنيكي سليمانى

سه رپرشتيار: پ.د.مستهفا رسول حسين

كوليژى ياسا، زانكوى سليمانى

#### (ملخص)

ينال البحث في موضوع التكييف القانوني لتقرير أداء الموظف العام أهمية جوهرية في تطوير وإصلاح النظام الوظيفي، ويترتب على تقارير الأداء آثاراً عديدة بالنسبة للموظفين سواء في العلاوة السنوية أو الترفيع أو بقاءه في الوظيفة، ولا جدال على ان توافر تلك الآثار والضمانات للموظف في مجال تقويم الأداء يتوقف على تحديد التكييف القانوني السليم لتقرير الأداء، وعليه للتكييف القانوني لتقرير الأداء يجب اللجوء الى المعيار مدى سلطة القضاء الإداري في الرقابة على تقارير تقويم الأداء، وهل لتقرير أداء الموظف العام أثر القانوني؟ وللإجابة على هذه السؤال قسمنا هذه الدراسة الى مطلبين في المطلب الأول سنبحث تطور التكييف القانوني لتقرير أداء الموظف العام لدى الفقه الإداري، اما في المطلب الثاني فسننظر الى التكييف القانوني لتقرير أداء الموظف العام في القضاء الإداري المقارن.

الكلمات المفتاحية: تقرير أداء، تقويم الأداء، الموظف العام، التكييف القانوني، القانون الإداري.

بوخته

اینکولینوم له گونجاندنی یاسایی بۆ راپورتی لیھاتوی فەرمانبەری گشتی گرنگییەکی سەرەکی ھەبە لە پەرەپێدان و چاکسازی لە سیستەمی وزیڤیدا. راپورتی لیھاتویی چەندین شوێنەوار دروست دەکات لەسەر فەرمانبەران، لەوانە پلەبەرزکردنەو، زیادەیی سالاڤە و مانەو لە کارمەدا. گومانی تێدا نییە کە بەردەستبوونی ئەو شوێنەوارانە و گەرەنتییانە فەرمانبەران لە بواری ھەلسەنگاندنی لیھاتووی کاردا بەندە بە دیاریکردنی گونجاوی یاسایی دروستی راپورتی لیھاتووی کار. بۆیە بۆ ئەوێ گونجانی یاسایی راپورتی لیھاتووی کارەکان بکەیت، ئەو دەیت پەنا بۆ پێوھری رادەیی چاودێری دەسەلاتی دادوھری کارگیری چەندە لەسەر راپورتەکانی ھەلسەنگاندنی لیھاتووی. ھەرەھا ئایا راپورتی لیھاتووی فەرمانبەری گشتی شوێنەواری یاسایی ھەبە؟ بۆ وەلامدانەوێ ئەم پرسیارانە ئەم توێژینەوێ بەسەر دوو بەشدا دا بەش دەکەین. لە یەكەمدا، باس لە گەشەسەندنی گونجانی یاسایی راپورتی لیھاتووی فەرمانبەری گشتی لە فێقھی کارگیری دەکەین. لە دووھەمدا، باس گونجانی یاسایی راپورتی لیھاتووی فەرمانبەری گشتی دەکەین لە دادگای کارگیری بەراوردکاری. **وشەیی سەرەکی:** راپورتی لیھاتوی کار، ھەلسەنگاندنی لیھاتوی کار، فەرمانبەری گشتی، گونجانی یاسایی، یاسای کارگیری.

### Summary

Research into the legal characterization of public employee performance reports is of fundamental importance in developing and reforming the employment system. Performance reports have numerous implications for employees, including promotion, advancement, annual bonuses, and retention in the job. There is no dispute that the availability of these implications and guarantees for employees in the area of performance evaluation depends on determining the proper legal characterization of the performance report. Therefore, to legally characterize the performance report, one must resort to the standard: the extent of the administrative judiciary's authority to oversee performance evaluation reports. Also, does the public employee's performance report have a legal impact? To answer these questions, this research is divided into two sections. In the first, we examine the development of the legal characterization of the public employee's performance report in administrative jurisprudence. In the second, we address the legal characterization of the public employee's performance report in comparative administrative jurisprudence.

**Keywords:** performance report, performance evaluation, public employee, legal adaptation, administrative law.

### المقدمة

- **تعريف بموضوع البحث:** تعد تقرير الأداء الوظيفية من أظهر الوسائل الإدارية التي تعتمد عليها الإدارة في تقييم أداء الموظفين لديها، وتحليل مدى التزامهم بالسلوكية والواجبات الوظيفية المطلوبة، ويسهم في رفع كفاءة المؤسسات والهيئات العامة للدولة، وتعد هذه التقرير إحدى الركائز الأساسية لضمان حسن سير المرافق العامة بكفاءة وانتظام، واتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بالترقية أو النقل أو انتهاء الخدمة، مما يجعلها أداة حيوية ضمن منظومة الموارد البشرية.

إلا أن هذا التقرير كثيراً ما تواجه تحديات متعددة تؤثر من فعاليته، خصوصاً افتقار بعض التقارير إلى المعايير الموضوعية، وخضوعها أحياناً للاعتبارات الشخصية أو المزاجية، فضلاً عن غياب الضمانات الكافية التي تكفل العدالة والشفافية في إجراءات اعداد تقرير التقييم.

كما نعلم أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقييم أداء الموظفين، وإن عملية تقييم الأداء لها أثراً كبيراً على مركز القانوني للموظف بما في ذلك الترفيع والترقية، منح العلاوة السنوية، حتى بقائه في الوظيفة. ولذلك على الرغم من أهمية توفير بعض الضمانات الإجرائية للموظف العام عند إعداد تقارير الأداء، كالحياضية والموضوعية والدورية والإعلانية، فإن ضمان تحقيق الموضوعية في تقرير الأداء يقتضي خضوع هذا التقرير للرقابة القضائية. وهذا يعني أن الموظف يستطيع الطعن على نتائج تقرير الأداء الخاص به، ولكي يصبح تقرير الاداء قابلاً للطعن، يجب تحديد التكيف القانوني السليم للتقرير الأداء، لأن هذا التحديد يعتبر من المسائل الهامة التي نبني عليها آثار قانونية في تقديم الطعن وطرق ابطال وغيرها من الآثار القانونية، وهذا يؤدي الى ضمانة حقوق الموظفين عند إساءة الاستعمال السلطة من قبل الادارة.

- **أهمية البحث:** تكمن أهمية هذه الدراسة في التكيف القانوني السليم لتقارير تقييم الأداء يجعل تقارير تقييم الأداء مقياساً جيداً للإدارة لتحديد كفاءة الموظفين، وكما تساعد الإدارة في توضيح الجوانب القانونية المتعلقة بالتقويم ومحاولة إزالة القصور والنقص وتوضيحه، وكل ذلك يؤدي الى رفع مستوى أداء الموظفين وإخلاصهم بعملهم لشعورهم بالعدالة وموضوعية التقويم الوظيفي، فضلاً عن ذلك، فهو يساعد الموظفين لحماية حقوقهم عند إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة ضدهم، كما انها تثري معرفة الباحثين بالناحية القانونية لموضوع الضمانات الموضوعية لتقويم أداء الموظف العام.

- **إشكالية البحث:** أن الرؤساء الإداريين يتمتعون بسلطة تقديرية واسعة عند تقييم أداء مرؤوسيههم، ومن ضمانات الموظف وحماية حقوقه حقه في الطعن على نتائج تقرير الأداء الخاص به، ولكي يتمكن الموظف من الطعن على تقرير الاداء يجب اعتبار هذا التقرير عملاً قانونياً (قراراً ادارياً)، ولكن لم يكيف المشرع العراقي تقرير تقويم الأداء، ولم يكيفه القضاء الإداري في احكامه تكيفاً دقيقاً واضحاً، وهنا تثار الإشكالية: هل تعد تقارير

الأداء عملاً مادياً أم قانونياً؟ إذا تم تكييفها بعمل قانوني هل يعد قراراً ادارياً بالمعنى الدقيق؟ مدى سلطة القضاء الإداري في الرقابة على تقارير تقييم الأداء؟ وايضاً هل تقرير أداء الموظف العام له أثر القانوني أم لا؟ وهذه إحدى الثغرات القانونية التي تؤثر على ضمانات وحماية الموظفين من السلطات التقديرية المفرطة للإدارة في إعداد تقارير الاداء.

**- اهداف البحث:** تتمثل اهداف الدراسة بشكل أساسي في توضيح وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتكييف القانوني السليم وضمانة الموظف العام اتجاه الإدارة العامة عند قيامها بتقرير أداء الموظف العام ومدى فعاليتها من الناحية القانونية في حماية الموظف العام من تعسف الرئيس الإداري ومدى تحقيقها للأمان الوظيفي للموظف العام، باعتبارها ركيزة لتحقيق الأمن القانوني والتوقع المشروع. كما تهدف الدراسة أيضاً الى توضيح أفضل الاتجاهات القضائية والفقهية لتحقيق ضمانات الموضوعية للموظف عند تقرير أدائه الوظيفي.

**- منهجية البحث:** اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي والمنهج المقارن، وذلك من خلال وصف وتحليل التشريعات وآراء الفقه الإداري واحكام القضاء الإداري بخصوص التكييف القانوني لتقرير تقييم الأداء، ومن ثم إجراء مقارنة بين المشرع وموقف القضاء الإداري والنظريات الفقهية في كل من فرنسا ومصر والعراق.

**- خطة البحث:** من أجل الإحاطة بجميع جوانب موضوع بحثنا، سنقسم هذه البحث الى مطلبين، في المطلب الأول نخصص تطور التكييف القانوني لتقرير أداء الموظف العام لدى الفقه الإداري من خلال ثلاثة الفروع، في الفرع الأول سنبحث تكييف تقرير أداء الموظف العام كإجراء التنظيم الداخلي، وفي الفرع الثاني سنبحث في تكييف تقرير أداء الموظف العام كإجراء تحضيري لقرار إداري لاحق، وفي الفرع الثالث سنتطرق الى تكييف تقرير أداء الموظف العام كقرار إداري.

أما المطلب الثاني فسوف نخصصه للتكييف تقرير أداء الموظف العام عند القضاء الإداري المقارن، وذلك عند كل من فرنسا ومصر والعراق من خلال ثلاثة فروع، وختمنا بجملة من الاستنتاجات والتوصيات في نهاية بحثنا

### المطلب الأول

#### تطور التكييف القانوني لتقرير أداء الموظف العام لدى الفقه الإداري

صار جدل فقهي حول تحديد التكييف القانوني لتقويم الأداء، وقد كیفه الفقه في ثلاث اتجاهات، هناك من يراه من قبيل الإجراءات تنظيمية داخلية، وهناك من يکیفه أعمال التحضيرية، كما وهناك اتجاه مستقر على اعتبارها قرارات إدارية.

### الفرع الأول

#### تكييف تقرير أداء الموظف العام كإجراء التنظيم الداخلي

"أن الإجراءات التنظيمية الداخلية هي مجموعة المنشورات والتعليمات والقرارات التي تصدر من جانب الإدارة وحدها، ولا تعتبر مع ذلك القرارات الإدارية، لأنها لا

تحدث أثراً تجاه الأفراد ولا تمس مصالحهم، أو بمعنى أدق لا يحتج بها عليهم. ومن أمثلة ذلك: المنشورات والتعليمات التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة<sup>(١)</sup>. وتتميز التعليمات أو الإجراءات التنظيمية الداخلية بأنها تخاطب الموظفين ولا تخاطب الجمهور لهذا فإن أثرها القانوني ينحصر في الموظفين وأداءهم ولا يمتد الأمر للجمهور، فإن من واجب كل مسؤول في إدارته أن يوجه الموظفين للقيام بأي عمل من الأعمال التي من شأنها أن تحسن الأداء والمحافظة على سير المرفق العام، وتعتبر التعليمات ملزمة للموظفين ويجب عليهم التقيد بها<sup>(٢)</sup>.

لقد اختلف الآراء حول التكييف القانوني لإجراءات التنظيم الداخلي<sup>(٣)</sup>، ذهب رأي إلى إنكار أية قيمة قانونية لهذه الإجراءات، ثم اتجه الفقه إلى وجوب تحليل كل إجراء تحليلاً منفرداً، وبيان طبيعته، فالتعليمات والمنشورات ليست لها طبيعة القرارات علي اعتبار أنها تذكير بالنصوص التشريعية وشرح وتفسير لها، ولكن جانباً آخر قد اعتبرها قراراً إدارياً إذا أضافت جديداً إلى القانون أو اللائحة، وبالتالي كان الأصل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هو عدم قبول الطعن في إجراءات التنظيم الداخلي باعتبارها لا ترتب أثراً قانونية<sup>(٤)</sup>، فإذا ترتب على أي منها تأثير في مركز قانوني جاز قبول الطعن فيها وذلك في حالتين:

الأولى: في حالة إذا كان إجراء التنظيم الداخلي ذا طابع لائحي فمن شأنه أن ينشئ قواعد قانونية جديدة

الثانية: إذا تضمن الإجراء اعتداء على حقوق أو امتيازات مستمدة من مركز الطاعن<sup>(٥)</sup>. وقد اعتبرت عملية تقويم الأداء وفقاً لهذا الاتجاه بأنها إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي كونها لا تتضمن أي اعتداء على المركز القانوني للموظف، وهي اختصاص

(١) د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، (الاعمال الإدارية - مبدأ المشروعية)، الطبعة الأولى، مطبعة يادكار، السلیمانية، ٢٠١٧، ص ١٢.

(٢) د. جورج فوديل وبيار دفلوفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، دس، ص ٢٢٢.

(٣) فاروق عبد البر السيد ابراهيم، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر، ص ٢٤٤. وهو يستشهد في ذلك بالفقهاء دوجي (مطوله في القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، الجزء الثاني، ١٩٢٨، ص ٦٣٠)، جيز (مؤلفه في المبادئ العامة للقانون الإداري، الطبعة الثالثة ١٩٢٦ ص ٦٧، ٦٨).

(٤) ويرجع السبب في ذلك الى إن إجراءات التنظيم الداخلي قليلة الأهمية، ولا ينبغي أن يهتم بها القاضي طبقاً للحكمة اللاتينية القديمة القائلة "بأن القاضي أو المشرع لا يهتم بالصغائر".... د. محمد سعيد حسين امين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٦. د. انور أحمد رسان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٥٢.

(٥) د. انور أحمد رسان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٤٧-٤٤٨.

الرئيس الإداري بمقتضى السلطة الرئاسية الممنوحة له والتي يقوم من خلالها بالإشراف على سير العمل في المرفق الذي يرأسه واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم العمل فيه<sup>(١)</sup>. على الرغم ذلك، ان معظم إجراءات التنظيم الداخلي لا تولد أثراً قانونية فإن المبدأ العام بشأنها عدم قبول الطعن بالإلغاء ضد هذه الإجراءات، ومبرراتها لعدم قبول الطعن في إجراءات التنظيم الداخلي هي: أن الموظف لا يمكن أن يقف مدافعاً عن مصالح المرفق، ومن ناحية أخرى إن إجراء التنظيم الداخلي لا ينتج أثراً خارج المرفق، ومع ذلك فإذا أحدث الإجراء التنظيمي أثراً قانونية جاز الطعن عليه، ويشترط لقبول الطعن على الإجراء التنظيمي الداخلي أن يكون ذا طابع تنظيمي، وان يتضمن اعتداء على حقوق وامتيازات مستمدة من النظام أو القانون<sup>(٢)</sup>.

وأخيراً، نستنتج أن الإجراء التنظيمي الداخلي هي المنشورات أو التعليمات التي تصدر من جهة الإدارة الذي تنحصر وظيفتهم في الإشراف على سير العمل في المرفق ودوائر الدولة التي تخضع لرئاستهم واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم العمل فيها وضمان حسن سيرها، لذا فإن هذه الإجراءات تتخذ وتنفذ داخل المرفق أو المصلحة ولا يتعدى أثرها هذا المحيط الداخلي، وبالتالي فهي لا تلزم أفراد الجمهور لأنها ليست موجه إليهم، لكنها تلزم الموظفين الذين يعملون في المرفق وعليهم احترامها، ومع ذلك فإذا أحدث الإجراء التنظيمي أثراً قانونية جاز الطعن فيها، ويشترط لقبول الطعن في إجراء التنظيمي الداخلي أن يكون ذا طابع تنظيمي، ولذلك تقرير أداء الموظف العام يعتبر إجراء تنظيمي الداخلي لا يرتب أي آثار قانونية لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد هذه الإجراءات، لكن إذ نظرنا إلى طبيعة تقرير أداء الموظف العام، نرى أن تقرير أداء الموظف العام لا تعد إجراء تنظيمي الداخلي، لأن تقرير الأداء ينشئ أثراً قانونياً على حقوق والتزامات الموظف سواء كانت الأثر إيجابياً أو سلبياً، ولهذا السبب يمكننا أن نقول أن تقرير أداء الموظف العام تعد القرار الإداري. لأن لا يمكن ان يكون محل الطعن امام القضاء، لأن لا يترتب أي اثر قانوني، وهذا لم يترك أي ضمانات للموظف في حال انتهاك الإدارة لحقوقه خاصة في مجال اجراء تقويم الأداء،

### الفرع الثاني

#### تكييف تقرير أداء الموظف العام كإجراء تحضيري لقرار إداري لاحق

ونتيجة لانتقادات الموجهة الى الرأي الذي رأى أن تقرير أداء الموظفين إجراء تنظيمي داخلي، اتخذ عدد من الفقهاء خطوة أخرى في تكييف تقرير أداء الموظف العام وذلك عند واعتبره عملاً من الاعمال التحضيرية حتى يكون محلاً للطعن لو كان بشكل تبعي.

(١) فاروق عبد البر السيد ابراهيم، مصدر سابق، ص ٢٤٤.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص ٣٤٤ وما بعدها.

إن أهم أعمال القانونية الإدارية العامة التي تقوم بها بالإرادة المنفردة لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها هي القرارات الإدارية<sup>(١)</sup>، ولكن القرارات الإدارية لا تتخذ فجأة ودون وجود مقدمات لها من دراسات وإحصاءات وتحليلات مختلفة من أجل الوصول الى القرار الصحيح والصائب، ويطلق على الاعمال التي تتخذها الإدارة العامة قبيل اصدار قرارها الإداري بالأعمال أو الإجراءات التحضيرية<sup>(٢)</sup>.

الاعمال التمهيدية والتحضيرية: "وهي مجموعة من القرارات التي تتخذها الإدارة وتتضمن رغبات واستشارات وتحقيقات تمهيداً لإصدار قرار إداري لاحق، وهذه الاعمال لا تولد أثراً قانونية ولا يوجد الطعن فيها بالإلغاء بشكل مستقل"<sup>(٣)</sup>.

وتعد الإجراءات التحضيرية بمثابة طائفة كبيرة من التصرفات التي تقوم بها الإدارة قبيل أقدامها على عمل ما لاسيما القرارات الإدارية النهائية<sup>(٤)</sup>، ومن أمثلة لإجراءات التحضيرية هي الآراء والتوصيات والمقترحات والتقارير التي تسبق اصدار القرارات الإدارية التنفيذية<sup>(٥)</sup>، وقد اتفق الفقه والقضاء الإداري على اعتبار هذه الأعمال ليست قرارات إدارية، والسبب في ذلك أن هذه الأعمال التحضيرية لا تحدث أي أثر قانوني بذاتها في مواجهة الأفراد، ويقتصر الأثر القانوني على القرار الذي يصدر لاحقاً لها<sup>(٦)</sup>.

وبالنسبة تقرير الأداء يرى البعض من الفقهاء أن تقرير الأداء في حقيقتها تعتبر عملاً من الأعمال التحضيرية التي تسبق القرار الإداري النهائي، ولا يجوز الطعن مباشرة بتقارير تقويم الأداء بدعوى تجاوز حدود السلطة، لأن لا يترتب عليها أثر القانوني بذاتها<sup>(٧)</sup>، ولذلك يلتزم الموظف صاحب المصلحة بالانتظار حتى صدور القرار الإداري النهائي قبل التقديم بالطعن فيه، وبالاستناد لأوجه عدم المشروعية التي شابته الإجراءات

(١) د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، (الاعمال الإدارية - مبدأ المشروعية)، مصدر سابق، ص ١٥. د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السلبيانية، ٢٠١٤.

(٢) صدام محمد عبودي العوايشة، الضوابط القانونية لأداء الموظف العام في إطار الإدارة العامة الالكترونية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٢١، ص ٢٨٤.

(٣) د. مازن ليلو راضي و د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري- قضاء الموظفين- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض)، الطبعة الأولى، مطبعة يادكار، السلبيانية، ٢٠٢٠، ص ١٧٤.

(٤) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٢٥٤.

(٥) د. محمد سعيد حسين امين، مصدر سابق، ص ٣٤-٣٥.

(٦) د. محمد فؤاد منها، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٥، ص ١٢.

(٧) A.de.laubqdere etautre , administratif , paris, 1984, P 114. نقلاً عن د. حمدي القبيلات، الطبيعة القانونية لتقرير أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، كلية الحقوق جامعة الإسراء الخاصة، المجلد ٢١، العدد ٢، الأردن، ٢٠٠٦، ص ٢٠٢.

التمهيدية السابقة على صدور، وبذلك، أن هذه الإجراءات التمهيدية تكون محصنة مؤقتاً من الطعن المباشر أمام القضاء الإداري<sup>(١)</sup>.

وبناء على ذلك فإن قيام الإدارة العامة بفصل الموظف العام من وظيفته نتيجة لتقارير تقويم أداء باطلة يمكن الموظف العام من تقديم طعن على ذلك ويعتبر الطعن بصورة أساسية على قرار الفصل وليس على تقارير تقويم الأداء رغم بحث المحكمة المختصة فيها لأنها تعتبر من الاعمال التحضيرية التي أدت الى صدور القرار المعيب.

على الرغم ذلك رأي الفقهاء في هذا الاتجاه لا يعني عدم إمكانية الطعن في تقارير تقويم أداء الموظف العام، بدلاً من ذلك، يمكن الطعن فيه، ولكن ليس بشكل مستقل، بل من خلال قرار إداري لاحق يتعلق بتقرير أداء الموظف العام، إلا أن هذا الرأي واجه عدداً من الانتقادات من الفقهاء، أهمها على النحو الآتي:

١. يعتبر وجود سلطة تقديرية للإدارة لا تخضع مباشرة لرقابة القضاء الإداري خاصة في مجال تقرير الأداء هي أحد التهديدات التي تهدد حقوق الموظف، لذا باعتبارها أحد المنافذ الخطيرة التي يمكن أن تستخدمها الإدارة -إذا اردت- في التكيل لموظفها أو الانتقام منهم أو تصفية حساباتها القديمة معهم، أو يستغلها الرئيس الإداري في تحقيق التفرقة بين مرؤوسيه على أساس غير موضوعي، بالإضافة الى ذلك، وهذا يمكن أن يؤدي الى عدد من العواقب الأخرى التي تؤثر على حقوق الموظف سواء كانت بشكل سلبي أو إيجابي<sup>(٢)</sup>.

٢. إن عدم السماح للموظف بطعن تقرير الأداء بشكل مستقل، إلا من خلال صدور قرار إداري لاحق، هو السبب تصيبه من إجراء تقرير الأداء، لأنها تضمن وضع الأمور في نصابها الصحيح منذ البداية، توقيتاً لصدور قرارات أخرى مترتبة على التقرير، وقد يؤدي صدورها ثم النزاع عليها أمام القضاء الإداري ثم الغاؤها الى المساس بمبدأ الاستقرار الوظيفي أو المساس بالحقوق المكتسبة للموظفين أو بحسن سير المرفق العام<sup>(٣)</sup>.

٣. عندما لا يتمكن الموظف من الطعن لتقرير الأداء بشكل مستقل، إلا من خلال صدور قرار إداري لاحق، سوف يحرم الموظف من حق الطعن في تقرير تقويم الأداء بعد ان انتهت المدة المقررة، وان كان -بطبيعة الحال- لا يحول دون حق الموظف في الطعن في القرار نفسه في خلال المهلة المقررة بالنسبة لذلك القرار<sup>(٤)</sup>. ويسلك القاضي الإداري الغاء القرار عند اقتناعه بعدم عدالة تقرير تقويم الأداء الذي استند اليه القرار، ولكنه لا يملك حق الغاء تقرير الأداء بعد ان تحصن ضد الإلغاء بفوات المهلة، مما يجعل الموظف

(١) د. علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، بدون سنة النشر، ص ٢٤٩.

(٢) د. أحمد حافظ عطية نجم، الرقابة التشريعية والقضائية على تقارير الكفاية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر، ص ١٩-٢٥. د. محمد سعيد حسين امين، مصدر سابق، ص ٤٠-٤٤.

(٣) د. أحمد حافظ عطية نجم، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٤) فاروق عبد البر السيد ابراهيم، مصدر سابق، ص ٢٤٦.

في حالة تهديد مستمر بصدور قرارات أخرى مستندة الى نفس تقرير تقييم الأداء غير العادل.

وبناء على الانتقادات المذكورة أعلاه، لا نتفق مع الاتجاه الذي يكيف تقارير تقييم أداء الموظف العام بأعمال تحضيرية، إذ أن هذا التكييف قد لجأ اليه الفقهاء بداية ظهور تقرير أداء الموظفين، ومع ذلك، فالرأي الراجح أن هذه تقرير الأداء ما هي إلا قرارات إدارية نهائية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث

#### تكييف تقرير أداء الموظف العام كقرار إداري

حاول الفقهاء تلافت الثغرة التي كانت تعيب التكييفين السابقين، من خلال تكييف إجراء تقرير أداء الموظف العام بقرار إداري، وبالتالي أصبح من حق الموظف العام الذي يرى عدم عدالة تقرير درجة أداء أو تضمنه لنوع من مخالفة القانون أو التجاوز أو التعسف من جانب الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية في تقييم مستوى أداء موظفيها، أن يطعن مباشرة بالإلغاء في تقدير الأداء ذاته، دون انتظار لصدور اية قرارات إدارية أو اتخاذ اية إجراءات من جانب الإدارة استناداً الى تقرير الأداء الخاص به، كما يملك القاضي الإداري، حق ذلك القضاء في إلغاء تقارير تقييم الأداء التي يستشف منها القاضي الإداري تجاوزاً أو مخالفة للقانون أو تعسفاً في استخدام السلطة التقديرية للإدارة<sup>(٢)</sup>.

بمعنى اعتبار تقرير الأداء الصادر عن الموظف، بعد استيفاء مرحلة التي نص عليها القانون قراراً إدارياً. تتوفر فيه جميع أركان وعناصر القرار الإداري، إذ أنه يصدر عن سلطة مختصة، وينتج اثار قانونية على المركز القانوني للموظف التي ترتبها قوانين الوظيفة بالنظر لاستحقاقه العلاوات أو الترقيات أو الترفيعات أو نقله أو حتى انتهاء خدمته ولذلك فهي تستوجب تخضع خضوعه لرقابة القضاء الإداري<sup>(٣)</sup>. كما برر البعض بأن علاقة الموظف بالإدارة قد استقر تكييفها على أنها علاقة تنظيمية، وبالتالي يكون الموظف في مركز تنظيمي يجوز للإدارة تغييره في أي وقت، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ونتيجة لذلك فإن كل ما يتعلق بالشؤون الوظيفية يكون بمقتضى قرارات إدارية<sup>(٤)</sup>.

لكل ما تقدم وبعد تحديد التكييف القانوني لتقرير الأداء الموظف العام بقرارات إدارية، ويترتب عليه النتائج الآتية:

(١) د. حمدي القبيلات، الطبيعة القانونية لتقرير أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

(٢) د. أحمد حافظ عطية نجم، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٣) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دون طبعة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦، ص ٣٣٦.

(٤) د. محمد عبد المنعم أحمد، تقارير تقييم الأداء في الوظيفة العامة، بحث المنشور في مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، المجلد ١٠٩، العدد ٥٣١-٥٣٢، ص ٣٢١.

١. لما كان الأصل العام هو قابلية القرار الإداري للسحب بقرار مماثل من ذات السلطة التي أصدرته ما لم يحرم القانون مصدر القرار من معاودة النظر فيه، فإن اعتبار تقويم الأداء الوظيفي بمثابة قرار إداري نهائي، إذ استوفى سائر شروطه ومراحلها، لا يجعله حصيناً من أي سحب طالما لم يتحصن بانقضاء المواعيد المنصوص عليها في التشريعات النافذة<sup>(١)</sup>.

٢. يتعين قبل اللجوء الى القضاء الإداري للطعن في تقرير الأداء الوظيفي أن يقدم بالتظلم الإداري وفق ما هو مرسوم ومحدد قانوناً، ومتى ما أصبح ذلك التقرير نهائياً فإنه يحق للموظف أن يطعن في التقرير أمام القضاء الإداري<sup>(٢)</sup>.

٣. يتقيد الطعن القضائي في قرار تقرير الأداء الوظيفي بمواعيد وإجراءات المقرر للطعن بدعوى الإلغاء، من تاريخ إعلان الموظف بالقرار أو علمه اليقيني به، فإذا لم يطعن صاحب الشأن في الميعاد تحصن القرار بفوات هذا الميعاد ما لم يقم بالقرار وجه من أجه الانعدام إذ لا يتقيد في هذه الحالة بأي ميعاد<sup>(٣)</sup>.

٤. يجب على الإدارة أن تقوم بإبلاغ نتائج تقارير تقويم الأداء للموظفين من أجل ان تسري عليهم مدة الطعن التي حددها القانون<sup>(٤)</sup>.

ويتساءل الباحث هل أن الطعن في قرار تقرير الأداء يتضمن في ذات الوقت الطعن على قرارات ناتجة عن تقرير الأداء أو العكس؟ إذا صدر الحكم بأن تقرير الأداء غير مشروع، فهل سيؤدي ذلك إلى عدم مشروعية القرارات الناتجة عن تقرير الأداء أو العكس؟ مثل صدور قرار تقرير بدرجة ضعيفة بحق الموظف ثم يتبعه قرار بحرمان الموظف من الترفيع.

للإجابة على التساؤلات، يجب علينا أولاً أن نحدد إلى العلاقة بين القرارات الاصلية والقرارات التابعة، يمكن تعريف القرارات التابعة بأنها " هي القرارات التي تصدر بناء على قرار اداري اصلي، و مصير هذه القرارات بنيت على القرار الأصلي " <sup>(٥)</sup>. مثال ذلك صدور قرار تأديبي بمعاينة موظف بعقوبة التوبيخ ثم تبعه قرار تأخير ترفيعه لمدة سنة استناداً الى القرار التأديبي.

وبناء على ما تقدم يتبين أن قرار تقرير الأداء يعتبر قراراً اصلياً، وأن الآثار التي تلي قرار التقرير تعتبر قرارات تابعة، بمعنى اخر قرارات ناتجة عن تقرير الاداء تصدر بناء

(١) فاروق عبد البر السيد ابراهيم، مصدر سابق، ص ٢٩١.

(٢) عادل علي حسن، أساليب تقويم الأداء الوظيفي والرقابة عليها، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٢٠، ص ٥٩.

(٣) د. محمد سعيد حسين امين، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٤) صدام محمد عبودي العوايشة، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

(٥) يتوقف مصير القرار التابع على مصير القرار الأصلي ويظهر في عدة الحالات، للمزيد ينظر الى د. مازن ليلو راضي و د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٤٠-٢٤٢.

على قرار تقرير الأداء، ويتوقف مصير القرار التابع -قرارات ناتجة عن تقرير الأداء- على مصير القرار الأصلي -قرار تقرير الأداء-.

وعليه أن الطعن في تقرير الأداء تتم أحد أسلوبين، أولهما أسلوب الطعن المباشر على تقرير الأداء، وثانيهما أسلوب الطعن غير المباشر، حيث يمكن الطعن في تقرير الأداء استقلاً، كما يجوز أيضاً الطعن في قرار تقرير الأداء، بمناسبة الطعن في الآثار التي تترتب على هذا التقرير<sup>(١)</sup>. بشرط أن لا يكتسب القرار الذي انطوى عليه تقرير الأداء حصانة تحصنه من الإلغاء بفوات الميعاد القانوني المقرر للطعن الذي يبدأ من تاريخ علم المدعي به.

ويلاحظ أن فوات مواعيد الطعن يؤدي الى عدم قبول دعوى إلغاء قرار تقرير الأداء، سواء كان هذا الطعن مباشر أو غير مباشر، لأن ميعاد الطعن من النظام العام، فمثلاً إذا فوت الموظف المضرور على نفسه فرصة مخاصمة تقرير الأداء الطعين في الميعاد القانوني للحصول على حكم قضائي بإلغائه وإبطال أثره فإن قرار التقرير يصبح حصيناً من الإلغاء، مرتباً لأثره، ولذلك ما لم يستخدم الموظف حقه في الطعن غير المباشر على هذا التقرير المعيب، وذلك بالطعن على القرارات المترتبة على التقرير في حينه، ولا سبيل الى مناقشة وزعزعة هذه الحصانة، إلا أن يقوم بالتقرير وجه من أوجه انعدام القرار الإداري<sup>(٢)</sup>.

وبناء على ذلك فإن إلغاء قرار تقرير الأداء يؤدي الى إلغاء القرار التابع بصورة آليه دون الحاجة الى الطعن به إلغاءً، بشرط إذا كان قرار تقرير الأداء السبب الوحيد لإصدار قرار الناتج عن تقرير الأداء، فإن الإلغاء القضائي للقرار تقرير الأداء يؤدي الى إلغاء قرار الناتج عن تقرير الأداء دون الحاجة الى الطعن به إلغاءً أمام القضاء، لأن القرار الأول كان هو السبب الرئيسي لإصدار القرار الثاني.

أما بالنسبة لإلغاء قرار الصادر بسبب تقرير الأداء، هل سيؤدي الى إلغاء تقرير الأداء أيضاً؟ أي ان إلغاء قرار التابع بسبب عدم المشروعية هل سيؤدي الى إلغاء قرار الأصلي؟

وفي هذا الصدد اتفق فقهاء إن الطعون ضد القرارات التي تترتب عليه بقرار التقرير مثل قرار عدم ترشيح الموظف للترقية، فإن إلغائه لا يؤثر على قرار التقرير، لأن قرار تقرير أداء الموظف هو قرار مستقل وله مدة قانونية خاصة به لطعن عليه، وبعد تلك المدة يصبح قراراً محصناً، وسبب تحصين القرار التقرير الأداء هي مبدأ استقرار المعاملات<sup>(٣)</sup>، إلا في حالة واحدة فقط، وهي عندما يثبت أن الموظف لم يحظر بتقدير التقويم ولم

(١) د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٤٠-١٤١.

(٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط، تقويم أداء الموظف العام، الكتاب الأول، التقويم العام للأداء (تقارير كفاية الأداء)، مجلد ٢، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٩٧٢.

(٣) د. أحمد حافظ عطية نجم، مصدر سابق، ص ٢٤. د. محمد محمود الشحات، مصدر سابق، ص ١٤٢. د. محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص ٩٧٢.

يصل الى علمه إلا بمناسبة الطعن على القرار الذي يعتبر أثراً من أثره. ذلك أن الطعن في هذا القرار يعتبر في ذات الوقت طعناً على السبب المؤدي إليه<sup>(١)</sup>.

كما سبق وأشرنا أن عدم مشروعية قرارات ناتجة عن تقرير الأداء لا تؤثر على مشروعية قرار تقرير الأداء، حتى لو كان عدم مشروعية قرارات ناتجة عن تقرير الأداء بسبب عدم مشروعية قرار تقرير الأداء، لأن ميعاد الطعن قد انقضت، وهذا يؤدي إلى بقاء قرار التقرير في ملف الموظف وهذا يضره مستقبلاً بإصدار قرار آخر ضد الموظف مثلاً بنقله الى مكان آخر...، وكما يؤدي الى ان يقلل أيضاً من ضمان حقوق الموظف من قرارات قد تتخذها الإدارة، بالاستناد الى تقييم الأداء، لأن نتائج تقرير الأداء لها العديد من الآثار على المركز القانوني للموظف، سيؤدي الى حرمانه من الترفيع أو العلاوة السنوية أو نقله الى الوظيفة أخرى أو انتهاء خدمته.

ولذلك يرى الباحث أنه لإيجاد التوازن بين مبدأ المشروعية ومبدأ استقرار المعاملات، فمن الأفضل إلزام الإدارة بأن تشير إلى إنه من حق الموظف أن يطعن في التقرير لو رثاه مخالفاً للقانون ضمن المدة المقررة للطعن في القرارات الإدارية الغير مشروعة، وهذا يمكن اعتبارها، ضماناً أفضل للموظف ليكون على دراية بحقه في الطعن ضد قرارات تقييم الاداء، نظراً للعواقب الناتجة من تقرير تقييم الأداء، ولذلك فمن الأفضل أن يكون على الدرية بحقه من ثم قادراً على الطعن قبل أن تنشأ عواقب من تقرير التقييم.

فضلاً عن ذلك، إذا كان فوات مواعيد الطعن بإلغاء قرار تقرير الأداء لا يحرم الموظف المضروب من التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة هذا التقرير المعيب أصلاً<sup>(٢)</sup>؛ بمعنى أن انغلاق باب الطعن بإلغاء قرار تقدير الكفاءة لا يمنع من طلب التعويض عنه، إن كان ثمة حق في ذلك. ولكن يجب للمطالبة بالتعويض هنا توافر عناصر التعويض بصفة عامة، فيجب أولاً، التأكد من ارتكاب جهة الإدارة لخطأ ما، ثم التحقق من وجود ضرر واقع على الموظف سواء كان هذا الضرر مادي أو معنوي، وأخيراً توافر علاقة سببية بين هذا الضرر وذلك الخطأ<sup>(٣)</sup>، فلا تشغل ذمة الإدارة، أو تقوم مسؤوليتها في تعويض المضروب إلا بثبوت هذه العناصر الثلاثة مجتمعة.

ومن الجدير بالذكر أن الطعن بالتعويض يختلف باختلاف قوانين الدول المقارنة، فإذا نظرنا إلى قانون مجلس الدولة المصري نرى أن الموظف يستطيع المطالبة بالتعويض دون دعوى إلغاء، بينما قانون مجلس الدولة العراقي أوجب المطالبة بالإلغاء والتعويض

(١) طعن (١٠٥٨) لسنة ٣٦ ق- ١/١٢/ ١٩٩٣ المصري، الموسوعة الإدارية الحديثة، ١٩٨٥-١٩٩٣، ج٣١، قاعدة ٨٧، ص ٢٦٢-٢٦٣.

(٢) ينظر فقرة (٥) من المادة (١٣) من قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان - العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) للمزيد ينظر الى: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٣٥-٢٧٩.

معاً، أي أن يكون طلب التعويض تابعاً لطلب الإلغاء وهذا من القصور التشريعي لهذا القانون، وهو يقلل من ضمانات حماية حقوق الموظفين من عدم مشروعية القرار الإداري الذي يمس حقوقهم. في حين أن المشرع إقليم كردستان - عراق اتخذ خطوة أفضل من قانون مجلس الدولة العراقي، يسمح للموظفين برفع دعوى للحصول على تعويضات دون أن يكون تابعاً لدعوى الإلغاء.

### المطلب الثاني

#### التكليف القانوني لتقرير أداء الموظف العام عند القضاء الإداري

يمكن القول بصفة عامة، أن التكليف القانوني لهذه التقارير ترتبط بالمراحل التي مرت فيها القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق، وخاصة في فرنسا، باعتباره مهذاً للقضاء الإداري وبروز موضوع التكليف لتقرير الأداء، لذلك، نناقش في هذا المطلب التكليف القانوني لتقرير أداء الموظف العام في القضاء الإداري الفرنسي والمصري والعراقي، وكل في الفرع الخاص به:

الفرع الأول: التكليف القانوني لتقرير الأداء في القضاء الإداري الفرنسي

الفرع ثاني: التكليف القانوني لتقرير الأداء في القضاء الإداري المصري

الفرع ثالث: التكليف القانوني لتقرير الأداء في القضاء الإداري العراقي

#### الفرع الأول

##### التكليف القانوني لتقرير الأداء في القضاء الإداري الفرنسي

في أول الأمر كان الاتجاه في فرنسا يذهب إلى أن تقرير الأداء الوظيفي، هو مجرد إجراء التنظيم الداخلي، ورفض الاعتراف بالطابع التنفيذي لتقارير تقييم الأداء، فهي ليست من ضمن القرارات التنفيذية التي يجوز الطعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري بدعوى تجاوز حدود السلطة، ولعل الباعث الذي حمل المجلس على هذا التكليف، يتمثل في أن هذه التقارير لا ترتب أثراً قانونية<sup>(1)</sup>.

وقد أكد ذلك في عدد من أحكامه أن تقارير تقييم الأداء التي يتم عملها بصورة دورية هي من قبيل إجراءات الرقابة الرئاسية على أعمال الموظفين، ولا يجوز الطعن بها قضائياً، فلا يمكن القيام برفع دعوى الإلغاء في مواجهته مثل هذه القرارات، حيث ذهب في القضية موريل (Morel) "حيث إن تقرير تقييم الأداء المعطى للموظف لا يشكل قراراً يقبل الطعن ضده بطريق الطعن بتجاوز حدود السلطة، كما أن السيد... لا يملك الصفة للطعن ضد القرار الصادر عن طريق مدير البيت المركزي وعليه فإن الالتماس غير مقبول"<sup>(2)</sup>.

كما جاء في حكم آخر (De Meyer) عام ١٩٥٠ جاء بحيثيات الحكم "أن السيد De Meyer يطلب إلغاء القرار الصادر عن للوزير برفض إزالة تقارير تقييم الأداء التي وضعت له للفصل الثاني لعام ١٩٣٣، ومن ملف خدمته، والتي تحمل في مضمونها سباً

(1) د. حمدي القبيلات، الطبيعة القانونية لتقرير أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً، ص ٢٠١.

(2) حكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في R.D.C.E. في قضية Morel أكتوبر سنة ١٩٣٧، المجموعة ٨٣٣.

لشخصيه، وحيث ان الموظف المكلف بوضع تقارير تقييم الأداء لصاحب المصلحة ارتكب خطأ، وسبب ضرراً، ويمكن الاحتجاج به لدعم طلب التعويض، وبذلك فإن تقرير تقييم الأداء محل التنازع والقرار الوزاري الصادر برفض إلغائها يشكل تدابير داخلية، و لا يمكن أن يدخل في عداد القرارات التي يمكن الطعن ضدها بطريق يتجاوز حدود السلطة وبناءً عليه فإن الطلبات الختامية المشار إليها لا تكون مقبولة...<sup>(١)</sup>.

عليه نرى أن مجلس الدولة الفرنسي لم يأخذ بقبول الطعن في تقارير تقييم الأداء لفترة طويلة، وكما أن الدرجات التي يمنحها الرئيس الى المرؤوس ما هي إلا ممارسة للرقابة الرئاسية -الادارية- من جانب الرئيس، أي انه توضع وفقاً للمبدأ العام الذي يقرر حق لكل رئيس في اتخاذ إجراءات التنظيم الداخلي في المرفق أو الإدارة التي تخضع لسلطة الرئاسية بما يتفق وصالح العمل.

وفي تطور لاحق لجأ مجلس الدولة الفرنسي الى فكرة الإجراءات أو الاعمال التحضيرية، حيث لا يجوز الطعن مباشرة بتقارير تقييم الأداء بدعوى تجاوز حدود السلطة، لأن لا يترتب عليها أثر قانوني بذاتها، بدلاً من ذلك، يمكن الطعن فيه، ولكن ليس بشكل مستقل، وإنما من خلال الطعن في قرار إداري لاحق بأثار مترتبة على تقرير أداء الموظف العام.

كما جاء ذلك في أحد أحكامه في قضية (Martin) حيث ورد فيه "انه إذا كان الموظف يملك الحق في أن يحتج لدعم طعنه ضد قرار خاص بمهنته بالعيوب التي تمس تقارير تقييم الأداء التي وضعت له، فإن التخصيص الذي تم له بشأن تقرير تقييم الأداء، لا يعطيه في حد ذاته ليقدم بصورة مباشرة طعناً يتجاوز حدود السلطة ضد ذات تقرير تقييم الأداء. عندئذ فإن التماس السيد مارتن ببطلان قرار مدير المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية، والصادر برفض إعادة النظر في التقديرات التي خصصت له عام ١٩٤٨ لا يمكن قبوله..."<sup>(٢)</sup>.

بحسب هذا التكييف لتقرير الأداء بأنها مجرد أعمال تحضيرية، فإنها ليست قابلة للطعن فيها مباشرة، وإنما يتعين الانتظار حتى صدور القرار النهائي المستند لها، وعندها يمكن إثارة عدم مشروعية القرار لاستناده الى إجراءات غير مشروعة.

واستمر هذا الوضع حتى الستينيات من القرن الماضي، خاصة بعد عام ١٩٦٢ قد بدأ بالتحول عن هذا الاجتهاد، وتجسد ذلك بقبول مجلس الدولة الطعن مباشرة في تقرير أداء الموظف العام دون قيد أو شرط، وتجلي هذا التحول بوضوح في الحكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ ٢٣ / ١٢ / ١٩٦٢ في قضية كامارا (Camara)، حيث اعتبرت قرارات

(١) حكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في قضية De Meyer ديسمبر سنة ١٩٥٠. نقلا عن د. محمد محمود الشحات، مصدر سابق، ص ١٥.

(٢) حكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في قضية Martin مارس سنة ١٩٥٣. نقلا عن محمد نبيل محمد متولي، تقارير الكفاية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١١، ص ٥٢.

تقرير الأداء الوظيفي في عداد القرارات الإدارية النهائية التي يقبل فيها الطعن مباشرة بالإلغاء بدعوى تجاوز السلطة وهذا إذا صارت نهائية بالطبع<sup>(١)</sup>. وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك في هذا الاتجاه واستقر قضاؤه باعتبار تقارير تقويم الأداء الوظيفي قرارات إدارية بكل ما يترتب على ذلك من آثار.

### الفرع الثاني

#### التكييف القانوني لتقرير الأداء عند القضاء الإداري المصري

لقد مر قضاء الإداري المصري بنفس المراحل التي مر بها قضاء الإداري الفرنسي، في البداية، قضت القضاء الإداري بعدم جواز الطعن في تقرير تقويم أداء الموظف العام، ومن الأحكام التي صدرت في هذا الشأن حكم محكمة القضاء الإداري قررت فيه في القضية رقم (١٢٤٤) بتاريخ ١١/١٣/١٩٥٧ القرار الصادر بتقدير كفاية الموظف ليس قراراً من القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة الثامنة من القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ وبالتالي عدم اختصاص القضاء بنظر الطعن فيه، وان اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية مقصور على الطلبات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة وليس من بين هذه الطلبات طلبات إلغاء القرارات الصادرة بتقدير كفاية الموظفين العموميين مما يتعين معه القول بعدم اختصاص القضاء الإداري بنظر هذه الطلبات...<sup>(٢)</sup>.

ولكن كان لمجلس الدولة المصري الأسبقية عن نظيره الفرنسي من حيث الاعتراف بأن التقارير السنوية التي تصدر في حق الموظفين، هي بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن عليها أمام المحاكم الإدارية، ومن الأحكام التي صدرت في هذا الشأن حكم محكمة القضاء الإداري قررت فيه في القضية رقم (٧٣٣) بتاريخ ٩/٤/١٩٦٠ إن التقرير السنوي المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحل المنصوص عليها في المادة (٣١) من القانون رقم

(١) حيث جاء في حكم هذه القضية:

"من حيث ان السيد كامارا يطلب الغاء القرار المؤرخ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٥٨ الذي قيد به وزير فرنسا لما وراء البحار عددا معينا من موظفي هيئة تربية وتصنيع الحيوانات لفرنسا في جدول الترقيّة لسنة ١٩٥٨ لوظيفة المفتشين البيطريين الرؤساء، وكذا القرار الصادر في ذات اليوم بتعيين هؤلاء الموظفين في هذه الوظيفة، حيث أن السيد كامارا الذي كان مؤهلا لهذه الترقيّة يدعي بأن هذه القرارات معيبة بتجاوز السلطة بسبب عدم مشروعية الدرجات التي منحت له عن عام ١٩٥١ و ١٩٥٢، كما أن الإدارة لم تحدد التاريخ أعلنت فيه درجات عامي ١٩٥١ و ١٩٥٢ للسيد كامارا، فإنه يكون مقبولا من الأخير ان يثير عدم مشروعية هذه الدرجات للاعتراض على جدول الترقيّة المذكور وعلى ترقيّات اللاحقة بالتبعية قرار الوزير الصادر بتعيين الموظفين المقيدين في هذا الجدول في هذه الوظيفة، هذان القراران يكونان قد اتخذا بناء على اجراء غير مشروع، ويكونان بذلك مشوبين بتجاوز السلطة". د. انور أحمد رسان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٥٢.

(٢) حكم القضاء الإداري، جلسة ١١/١٣/١٩٥٧، رقم (١٢٤٤) لسنة ١١، مجموعة السنة الثانية عشر، مبدأ ١٢، ص ١٦.

(٢١٠) لسنة ١٩٥١ هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً الترقية أو منح العلاوة أو الفصل، ومن ثم يندرج في عموم الطلبات المنصوص عليها في الفقرتين الثالثة والخامسة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة<sup>(١)</sup>. واستمر الأخذ بهذا التكييف الى وقتنا الحالي، حيث يعتبر أن قرارات تقويم أداء الموظف العام هي من قبيل القرارات الإدارية النهائية التي تقبل الطعن فيها أمام المجلس الدولة، وقد انعكس هذا في عدد من أحكامه أهمها ما يلي: حكم الصادر من محكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (٤) لسنة (٣٧) ق الدائرة الثانية بجلستها في ١٩٩٢/٧/٤ حيث تقرر "... إن تقرير الكفاية المقدم عن الموظف بعد استيفائه مراحل هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً الترقية أو منح العلاوة أو الفصل من الخدمة،..."<sup>(٢)</sup>. وقررت أيضاً في أحد أحكامها أنه "تقدير الكفاية بصفة عامة في أي عنصر من عناصر التقدير هو من الأمور التي تترخص فيها الإدارة إلا أن ذلك ليس طليقاً من كل قيد، بل مشروطاً بأن يكون مستنداً الى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها ذلك، أن القرار الصادر بتقدير درجة الكفاية شأنه شأن أي القرار إداري يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً وإلا كان فاقداً للسبب. وتقول أيضاً المحكمة الإدارية العليا انه "من المقرر وطبقاً لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة أن تقرير الكفاية المقدم عن العامل بعد استيفائه مراحل هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً الترقية أو منح العلاوة أو الفصل من الوظيفة،..."<sup>(٣)</sup>، ويؤكد ذلك في حكم جديد على أنه "... تقرير الكفاية المقدم عن الموظف بعد استيفائه مراحل المرسومة هو بمثابة قرار إداري نهائي..."<sup>(٤)</sup>. ومما تقدم يتضح لنا الى أن القضاء الإداري المصري في البداية لم ينظر إلى قرارات تقرير تقويم الأداء الوظيفي -النهائية- على أنها مجرد إجراءات تحضيرية، وإنما استقرار القضاء الإداري في مصر على اعتبار تقارير تقويم أداء الموظفين العموميين قرارات إدارية نهائية، تخضع لأحكام النظرية العامة للقرارات الإدارية.

### الفرع ثالث

### التكييف القانوني لتقرير الأداء عند القضاء الإداري العراقي

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٤٣٢)، لسنة ٤ قضائية، جلسة ١٩٦٠/٤/٩، وأيضاً الطعن رقم (٨٤٨)، لسنة ٤ قضائية، جلسة ١٩٦٠/٥/٢١، والمنشوران في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات، ص ١٧.

(٢) د. محمد سعيد حسين امين، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (١٥٧٤) لسنة ٤٩ ق ع، جلسة ٢٠٠٧/١/٢٧، وراجع حكمها في الطعن رقم (١٧٦٠) لسنة (٤٦) ق ع، جلسة ٢٠٠٧/١/٢٨.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٣١٣١٣) لسنة ٦٨ ق ع، جلسة ٢٠٢٣/٥/٢٧، إسلام توفيق الشحات ومحمد شكري أبو رحيل، قضاء وإفتاء مجلس الدولة في تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، دراسة تحليلية لأحداث الاتجاهات القضائية حتى ٢٠٢٣/١٢/٣٠، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٢٤، ص ٥٩.

بما أن المشرع العراقي لم ينظم إجراءات اعداد تقرير تقييم الأداء الوظيفي، لا بتشريع الخاص ولا في نصوص قانون الخدمة المدنية وأي تشريع أخر متعلق بالخدمة الوظيفية، فلم نجد ما يحدد لنا طبيعة هذه التقارير بنص أو تعبير دقيق، فيما إذا كان يعتبر هذه التقارير تعتبر قراراً إدارياً أو يبقى على مسماه ويعتبر أحد إجراءات الممهدة لقرار اداري قد يصدر لاحقاً؟

إذا نظرنا إلى التشريعات المتعلقة بتقارير تقييم الأداء بما في ذلك قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، نجد أنها لا تتعامل مع تقارير تقييم الأداء بشكل مستقل كما هو الحال في مصر، بل تتعامل معها كشرط من شروط لترقية<sup>(١)</sup>.

نظراً لاختلافات الفقه في تكليف تقرير الأداء، وبسبب عدم النص صراحة في التشريع العراقي على تكليف تقرير الأداء الموظفين، ونظراً للواقع العملي المتبع في إجراءات دوائر الدولة في العراق، نستنتج ان تقرير أداء الموظف العام هو اجراء الممهدة لقرار قد يصدر لاحقاً، لا يجوز الطعن مباشرة بتقارير تقييم الأداء بدعوى الإلغاء، وإنما يتعين الانتظار لإثارة عدم مشروعيتها عند الطعن في القرار إداري لاحق يستند إليه.

نتيجة لأسباب التي بينهاها سابقاً وعلى حد علمنا لم نجد اتجاه واضح للقضاء الإداري بصد تكليف تقرير تقييم الأداء وذهب في احدى قراراته ربط تقرير كفاءة الأداء مع الترفيع، ولا يعد تقرير الأداء قراراً مستقلاً بذاته ورد في القرار "على المحكمة التأكد من عدم انحرافات أو تعسف الإدارة باستخدام السلطة التقديرية الممنوحة لها في تقدير كفاءة الموظف للترفيع"<sup>(٢)</sup>.

إنما على سعيد الفقه العراقي توجد رأي بأن "إمكانية التظلم منه ولائياً أو رئاسياً، وفي حال عدم مراجعة تقرير الكفاءة فبالإمكان اللجوء للقضاء الإداري تطبيقاً للقواعد العامة، باعتبار أن تصنيف الموظف (رديء) معناه التأثير على حقوقه الوظيفية، وباعتبار تقرير الكفاءة بمثابة قرار إداري نهائي يخضع لرقابة القضاء الإداري"<sup>(٣)</sup>.

(١) الفقرة (١-ب) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل "يجوز ترفيع الموظف الى الدرجة التي تلي درجة بشرط: أ. ... ب. ثبوت قدرته على اشغال الوظيفة وتقوّه على غيره من الموظفين....". الفقرة (ثانياً-د) من المادة (٦) " ... ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على اشغال الوظيفة المراد ترفيعه اليها بموجب توصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى"

(٢) قرار محكمة الإدارية العليا المرقم (١١١٦/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٥) في ٢٠١٧/٩/١٧. عمر حمد محمد الحسن، نماذج مختارة من قرارات مجلس الدولة وفتاواه المتعلقة بالوظيفة العامة للأعوام ٢٠٠٤-٢٠٢٣، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٢٤، ص ٢٠٥.

(٣) د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ١٢٢.

وكما ذهب الدكتور مازن ليلو و أحمد طلال<sup>(١)</sup>، أن تقرير تقويم الأداء لا يعد قراراً إدارياً نهائياً بمجرد صدور تقويم الأداء من الرئيس المباشر مالم يتم مصادقته واعتماده من الرئيس الأعلى، وبمجرد مصادقته يعد قراراً إدارياً نهائياً ويترتب آثاراً مادية ومعنوية بحق الموظف ويكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء، واستندوا في هذا الرأي إلى قرار المحكمة الإدارية العليا في ٢٠١٦/١٢/١ الذي جاء في حيثياته " ... وقد فات على المحكمة أن القرار الإداري يكون نهائياً وقابلاً للتنفيذ بمجرد صدوره واعتماده إذا كان لا يحتاج إلى تصديق أو اعتماد من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرته... " (٢).

ونخلص مما سبق، عدم وجود نص قانوني واضح في العراق ينظم عملية تقويم أداء الموظفين، وعدم تكييف تقرير تقويم الأداء هل بأنها قراراً إدارياً أم لا، كما هو الحال في مصر وفرنسا، ولم يحدد ضمن اختصاص محكمة القضاء الموظفين الطعن بتقرير أداء الموظفين.

### الخاتمة

من خلال بحثنا توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، نعرضها فيما يلي:

#### أولاً: النتائج والاستنتاجات

١. مرت آراء الفقهاء واتجاه القضاء الإداري بصدد تكييف تقرير الأداء الوظيفي بثلاث مراحل: اعتبر بداية مجرد إجراء التنظيم الداخلي، ثم تغير هذا التكييف واعتبر بمثابة أعمال التحضيرية، واعتبر أخيراً قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري.
٢. أن قرار تقرير الأداء يعتبر قراراً أصلياً، وأن الآثار التي تنتج عن قرار التقرير تعد قرارات تابعة، ويتوقف مصيرها على مصير قرار تقرير الأداء.
٣. أن تقرير أداء الموظفين تعد قراراً إدارياً مستقلاً في القضاء الإداري الفرنسي والمصري، وعليه يمكن رفع دعوى الإلغاء مباشرة في مواجهة تقارير تقويم الأداء خلال المدة القانونية، بمعنى آخر، إذا لم يتم الطعن فيه خلال المدة القانونية، أصبح محصناً.
٤. لا يجوز الطعن بقرار تقرير الأداء بعد فوات الميعاد القانوني في القضاء الإداري الفرنسي والمصري، سواء كان هذا الطعن مباشر أو غير مباشر، حتى لو تم القرار المبني على تقرير الأداء غير مشروع، لأن قرار التقرير يصبح حصيناً من الإلغاء.

(١) أحمد طلال عبد الحميد و د. مازن ليلو راضي، الحوكمة التشريعية لتقييم الأداء الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية كلية القانون جامعة بغداد، العدد الخاص السادس، بغداد ٢٠١٩، ص ١٤٣.

(٢) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (١٣٧/٤٥٦/قضاء إداري/تميز/٢٠١٥) في ٢٠١٦/١٢/١، منشور في قرارات وفتاواه مجلس شورى لسنة ٢٠١٦، وزارة العدل، مجلس الدولة، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ٢٠١٦، ص ٤٨٠-٤٨١.

٥. أن موقف المشرع والقضاء الإداري العراقي غير واضح بصد لتكليف تقويم أداء الموظف العام، هل تعد تقارير الأداء عملاً تحضيرياً أم قراراً إدارياً، كما هو حال في فرنسا والمصر.
٦. لم نجد عند القضاء الإداري العراقي سوابق قضائية بشأن الطعن في تقرير تقويم الأداء الموظف العام إلا من خلال قرار اداري لاحق له.
٧. تكيفنا لتقرير تقويم أداء الموظف العام في العراق يعتبر قراراً إدارياً، لأنه يرتب اثاراً في مركز قانوني خاص للموظف، ويصبح نهائياً بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقته الرئيس الاعلى، لذا يمكن الطعن فيه مباشرة بعد علم صاحب الشأن به ضمن المدة القانونية، وبالتالي ان اختصاص محاكم القضاء الموظفين لا يقتصر على الطعون والمنازعات في القرارات الصادر بالتعيين أو الترفيع، بل يشمل كل القرارات التي تتصل بصله وثيقه بتلك القرارات كالتقرير تقويم أداء الموظف العام بالنسبة لقرار الترفيع.

#### ثانياً: التوصيات

١. نوصي للمشرع العراقي والمشرع الكوردستان- عراق لتدخل تشريعي لتنظيم موضوع تقويم الأداء الوظيفي في نظام الخدمة المدنية في العراق، من خلال إنشاء نظام مستقل لتقويم أداء الموظفين، بشكل تنظم المسائل التالية:
  - أ. تكليف تقرير الأداء بأنه قرار إداري نهائي.
  - ب. إخطار الموظف بنتائج تقرير الاداء كتابياً أو إلكترونياً خلال ١٥ يوماً من تاريخ اصدار قرار التقرير.
  - ت. إعطاء الموظف الحق في تقديم التظلم خلال ٣٠ يوماً من تاريخ علمه بنتائج التقرير الى الجهة المختصة، قبل اللجوء إلى المحكمة القضاء الموظفين.
  - ث. السماح للموظف بتقديم طلب التعويض بشكل مستقل، عن تقرير تقويم أداء الموظفين، لأنه يخلق اثاراً خطيراً على المركز القانوني للموظف، وقد تسبب اضراراً للموظف.
٢. على صعيد القضائي ونظراً للغيب التشريعي، نتمنى من القاضي الإداري أن يعمل على ترسيخ مبادئ قضائية تعد تقرير تقويم الأداء قراراً إدارياً نهائياً، وكذلك مبادئ تلزم الإدارة بالشارة الى حق الموظف في الطعن في تقرير تقويم الأداء، من خلال احكام قضائية صادرة بموجب دوره الانشائي.

#### المصادر

#### اولاً: الكتب

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر.

٢. د. أحمد حافظ عطية نجم، الرقابة التشريعية والقضائية على تقارير الكفاية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر.
٣. إسلام توفيق الشحات ومحمد شكري أبو رحيل، قضاء وإفتاء مجلس الدولة في تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، دراسة تحليلية لأحداث الاتجاهات القضائية حتى ٢٠٢٣/١٢/٣٠، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٢٤.
٤. د. انور أحمد رسان(رسلان)، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٥. د. جورج فوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، دس.
٦. د. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الوظيفة العامة)، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٦.
٧. د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، (الاعمال الإدارية – مبدأ المشروعية)، الطبعة الأولى، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠١٧.
٨. د. علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، بدون سنة النشر.
٩. د. عمر حمد محمد الحسن، نماذج مختارة من قرارات مجلس الدولة وفتاواه المتعلقة بالوظيفة العامة للأعوام ٢٠٠٤-٢٠٢٣، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٢٤.
١٠. د. مازن ليلو راضي و د. زانا رؤوف حمه كريم و د. دانا عبد الكريم سعيد، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري- قضاء الموظفين- قضاء الإلغاء- قضاء التعويض)، الطبعة الأولى، مطبعة يادكار، السليمانية، ٢٠٢٠.
١١. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
١٢. د. محمد سعيد حسين امين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٣. د. محمد فؤاد عبد الباسط، تقويم أداء الموظف العام، الكتاب الأول، التقويم العام للأداء (تقارير كفاية الأداء)، مجلد ٢، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٩.
١٤. د. محمد فؤاد منها، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٥.
١٥. د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٨.

١٦. د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة يادكار لبيع ونشر الكتب القانونية، السليمانية، ٢٠١٤ .  
١٧. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دون طبعة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٦ .

### ثانياً الرسائل والاطاريح

١. صدام محمد عبودي العوايشة، الضوابط القانونية لأداء الموظف العام في إطار الإدارة العامة الالكترونية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٢١ .  
٢. عادل علي حسن، أساليب تقويم الأداء الوظيفي والرقابة عليها، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٢٠ .  
٣. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢ .  
٤. محمد نبيل محمد متولي، تقارير الكفاية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ٢٠١١ .  
٥. فاروق عبد البر السيد ابراهيم، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر.

### ثالثاً: الدوريات

١. أحمد طلال عبد الحميد و د. مازن ليلو راضي، الحوكمة التشريعية لتقييم الأداء الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية كلية القانون جامعة بغداد، العدد الخاص السادس، بغداد ٢٠١٩ .  
٢. د. حمدي القبيلات، الطبيعة القانونية لتقرير أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، كلية الحقوق جامعة الإسراء الخاصة، المجلد ٢١، العدد ٢، الأردن، ٢٠٠٦ .  
٣. د. محمد عبد المنعم أحمد، تقارير تقويم الأداء في الوظيفة العامة، بحث المنشور في مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع، المجلد ١٠٩، العدد ٥٣١-٥٣٢ .

### رابعاً: التشريعات

١. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.  
٢. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.  
٣. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.  
٤. قانون مجلس الشورى لإقليم كردستان - العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨.  
٥. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ .

### خامساً: الاحكام القضائية

- أ. أحكام القضاء الإداري المصري  
١. حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (١٥٧٤) لسنة ٤٩ ق ع، جلسة ٢٠٠٧/١/٢٧ .

٢. حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (١٧٦٠) لسنة (٤٦) ق ع، جلسة ٢٠٠٧/١/٢٨.
٣. حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (٣١٣١٣) لسنة ٦٨ ق ع، جلسة ٢٠٢٣/٥/٢٧.
- ب. أحكام القضاء الاداري العراقي
  ١. قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (١٣٧/٤٥٦/قضاء إداري/تميز/٢٠١٥) في ٢٠١٦/١٢/١.
  ٢. قرار محكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (١١١٦/قضاء الموظفين/تميز/٢٠١٥) في ٢٠١٧/٩/١٧.